Vergaderjaar 2015–2016

31 066 Belastingdienst

Nr. 293 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2016

Tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst met de commissie Financiën van 31 maart jl. (Kamerstuk 34 196, nr. 28) heb ik toegezegd een schriftelijke reactie te geven op de verkenning van oplossingsrichtingen inzake de Bbz-problematiek, de zogenoemde leenbijstand. Deze reactie is mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Werking Bbz

Op grond van het Bbz kunnen zelfstandigen met een bedrijf of zelfstandig beroep onder voorwaarden in aanmerking komen voor algemene bijstand ter voorziening in het levensonderhoud en bijstand ter voorziening in bedrijfskapitaal. Algemene bijstand ter voorziening in het levensonderhoud kan worden verleend als het inkomen van de zelfstandige tijdelijk ontoereikend is. De Bbz-uitkering (algemene bijstand ter voorziening in het levensonderhoud) vormt een periodieke aanvulling op het eigen inkomen en zorgt ervoor dat het inkomensniveau van de zelfstandige niet onder het niveau van de bijstand (het sociaal minimum) valt.

De periodieke aanvulling wordt als leenbijstand verstrekt en heeft een voorlopig karakter. De uitkering wordt gebaseerd op een schatting van het inkomen over de periode waarover bijstand wordt gevraagd. Na afloop van het boekjaar (jaar t) vindt afrekening plaats op basis van de verlies- en winstrekening. Zodra het inkomen bekend is over het boekjaar (jaar t) waarin de bijstandsuitkering is verleend wordt de hoogte van deze bijstand definitief vastgesteld.

De bijstandsnorm wordt voor zelfstandigen omgerekend tot een jaarnorm (twaalf maal de van toepassing zijnde bijstandsnorm). Dit bedrag wordt zo nodig vermeerderd met een woonkostentoeslag en een premie die wordt betaald voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

kst-31066-293
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Ligt het jaarinkomen, samen met de verstrekte leenbijstand, beneden de jaarnorm, dan wordt de lening omgezet in bijstand om niet (gift) en aangevuld tot de jaarnorm.

Op grond van de algemeen geldende fiscale regels vormt de omzetting van een lening (hier de leenbijstand) in een bedrag om niet voor betrokkene belast inkomen en wel in het jaar van die omzetting. Dit inkomen wordt in de praktijk aangeduid als «papieren inkomen» omdat op dat fiscale genietingsmoment niet het geld zelf wordt ontvangen. In dit verband heeft de Hoge Raad eind vorig jaar nog bevestigd dat uit het systeem van het Bbz volgt dat eerst bij de omzetting de definitieve toekenning van de bijstand plaatsvindt onder verrekening van de voorlopig, in de vorm van een lening, uitbetaalde bedragen. Dit betekent dat pas bij die omzetting de uitkering genoten wordt in de zin van artikel 3.146, lid 1, Wet IB 2001[1].

Deze uitwerking heeft gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen waarvan het toetsingsinkomen gekoppeld is aan het fiscale inkomen, zoals de toeslagen. Omdat bij de omzetting pas sprake is van het fiscaal genieten van het bijstandsinkomen wordt ook het toetsingsinkomen voor het recht op toeslagen pas in dat jaar beïnvloed. Het door de gemeente verstrekte Bbz-inkomen wordt in het jaar van omzetting meegeteld in het toetsingsinkomen voor de toeslagen en leidt over dat jaar dus tot mogelijke terugvorderingen, als er in dat kalenderjaar ook nog ander inkomen is dat tot het toetsingsinkomen behoort.
Jaarlijks krijgen gemiddeld zo'n 4.100 mensen een Bbz-uitkering, volgens een grove schatting van de gemeenten lopen 1.000–1.500 gevallen[2] tegen het probleem van het papieren inkomen aan. Het gaat met name om personen in het Bbz die stoppen met hun bedrijf, omdat dat niet levensvatbaar is gebleken.

Door de omzetting van de leenbijstand in een bedrag om niet neemt het belastbaar inkomen toe hetgeen kan leiden tot terugbetalingen van te hoog vastgestelde voorlopige toeslagen, hetgeen voor de toeslaggerechtigde problemen kan opleveren.
De Belastingdienst/Toeslagen biedt dan de mogelijkheid van een betalingsregeling in maximaal 24 termijnen. Indien het niet mogelijk is om aan deze regeling te voldoen is het ook mogelijk een lager bedrag te betalen. Hiertoe kan een persoonlijke betalingsregeling worden aangevraagd op basis van de beschikbare betalingscapaciteit.

Oplossingsrichtingen – voorgestelde oplossing

Zoals in maart dit jaar aan uw Kamer in antwoord op Kamervragen is gemeld[3], worden de mogelijke oplossingen voor de Bbz-problematiek in kaart gebracht. Hierbij zijn diverse departementen betrokken (naast SZW en Financiën (Fin), ook Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). SZW en Financiën hebben een aantal gemeenten[4] en Divosa[5] betrokken bij het proces van het onderzoeken van oplossingsrichtingen.

Er zijn mogelijke oplossingsrichtingen binnen de bijstandssfeer en het Bbz, de toeslagensfeer en de fiscaliteit onderzocht.

---

[1] Zie HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3598.
[2] Bij economisch herstel zijn deze aantallen volgens geraadpleegde gemeenten lager, omdat meer ondernemers zullen overleven dan wel meer starters succesvol zullen starten.
[3] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1996, 23 maart 2016.
[4] Den Haag, Rotterdam, Amsterdam.
[5] Divosa is de vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein.

Voorts zijn mede naar aanleiding van het idee van het Kamerlid Omtzigt twee toerekeningsvarianten onderzocht. Hierna worden de varianten en de belangrijkste consequenties toegelicht.

Oplossingen in de bijstandsfeer en het Bbz

Onderzocht is of aanpassingen in de geldende Bbz-systematiek en de daarbij behorende praktijk een oplossing kunnen bieden. Bijvoorbeeld het vervangen van de huidige systematiek van het eerst als lening verstrekken van bijstand, met een eventuele omzetting in een bedrag om niet in een later jaar, door maandelijkse verrekening van inkomsten (bruto of netto). Maandelijkse verrekening is echter bijzonder arbeidsintensief voor gemeenten en vereist ook meer administratieve inspanningen van de zelfstandigen in het Bbz. Correctie achteraf heeft als risico – met name bij maandelijkse brutoverrekening – dat hoge bedragen terug- en ingevorderd moeten worden met alle nadelen van dien. Deze oplossing doorbreekt de huidige, op ondernemen, geënte systematiek van het Bbz en is niet werkbaar gebleken.
Er is ook bezien of het door gemeenten verlenen van individuele bijzondere bijstand aan de betreffende zelfstandige voor de gederfde inkomensafhankelijke toeslagen een mogelijke oplossing kan bieden. De «bijzondere bijstand» is volgens de Staatssecretaris van SZW echter niet voor dit soort situaties bedoeld; immers het betreft bij deze problematiek geen vergoeding van de door de belanghebbende gemaakte kosten. De bijzondere bijstand biedt ook geen structurele oplossing.

Oplossingen in de toeslagensfeer

In 2014 heeft een gesprek plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de drie grote gemeenten (G3). Zij hebben gevraagd om een oplossing in de sfeer van de toeslagen die het mogelijk maakt om het «papieren inkomen» als bijzonder inkomen te beschouwen voor de vaststelling van het inkomen voor de toeslagen en op dit punt af te wijken van het fiscale inkomen. Bij de totstandkoming van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is bewust gekozen voor onverkorte aansluiting van het toetsingsinkomen bij het verzamelinkomen, omdat de Belastingdienst/Toeslagen dan niet zelf het toetsingsinkomen hoeft vast te stellen maar gebruik kan maken van de bij de Belastingdienst aanwezige fiscale inkomensgegevens. Een oplossing binnen de toeslagensfeer is geen begaanbare weg. Het zou leiden tot het openbreken van een massaal proces voor miljoenen toeslaggerechtigden ten gunste van een relatief kleine groep en staat haaks op de ook door uw Kamer gesteunde vereenvoudingsopgave bij de uitvoering door de Belastingdienst. Bovendien geeft het een risico op precedentwerking.

Oplossing in de fiscaliteit

In de fiscaliteit is in het bijzonder gekeken naar toepassing van eindheffing. Op het moment dat de leenbijstand wordt omgezet in bijstand om niet (een gift), wordt volgens deze variant de kwijtschelding als eindheffingsbestanddeel aangemerkt. Dit houdt in dat over het Bbz-inkomen geen belasting wordt geheven bij de Bbz-gerechtigde, maar uitsluitend bij de verstrekker van de bijstand, in casu de gemeente. Daarmee behoort dat inkomen ook niet tot het belastbare inkomen van de Bbz-gerechtigde en dus ook niet meer tot het toetsingsinkomen. Er is dan geen sprake van papieren inkomen bij de Bbz-gerechtigde. Materieel is dat in het huidige systeem niet anders. Zowel in de huidige systematiek als bij de eindheffing wordt de verschuldigde belasting door de gemeenten gedragen. Voor de gemeente wijzigen de kosten van de bijstand daarmee niet.

De G3 hebben als bezwaar aangevoerd dat de berekende loonheffing die door de gemeenten wordt afgedragen, nu op de loonstrook van de Bbz-gerechtigden staat vermeld en zij deze mogelijk kunnen verrekenen. Bij de eindheffing is dit niet langer het geval.

De eindheffingsvariant leidt (evenals de andere oplossingen) tot hogere uitgaven van toeslagen: circa € 1,5 miljoen huurtoeslag, € 2,5 miljoen zorgtoeslag en € 1,1 miljoen kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

Toerekeningsvarianten

Tijdens het algemeen overleg van 31 maart 2016 heeft de heer Omtzigt het idee geopperd om voor situaties waarin de leenbijstand niet geheel of gedeeltelijk hoeft te worden terugbetaald te regelen dat het papieren inkomen bij fictie wordt toegerekend aan het jaar waarin de leenbijstand is ontvangen. Het fiscaal toerekenen van het papieren inkomen dat ontstaat in het jaar van de omzetting van de lening in een gift naar het – meestal voorafgaande – jaar waarin de leenbijstand is ontvangen zou wellicht een oplossing voor de Bbz-problematiek kunnen zijn. Het inkomen valt dan samen met het jaar waarop (leen)bijstand is genoten. Een andere toerekeningsvariant betreft het reeds in het jaar van verstrekken van de leenbijstand omzetten in leenbijstand als bijstand om niet. Deze variant vereist van gemeenten dat zij al in het jaar t dat leenbijstand is verstrekt een gerede verwachting hebben dat de Bbz-gerechtigde dat jaar geen winst gaat realiseren – en daarmee de leenbijstand omgezet wordt in een bedrag om niet.

Peiling in de uitvoering

Dit voorjaar zijn de eindheffingsvariant met beide toerekeningsvarianten tezamen als meest kansrijke oplossingen voorgelegd aan het gemeentepanel[6] om een oordeel te krijgen over de uitvoerbaarheid. De reacties van gemeenten in het uitvoeringspanel over hun voorkeur voor een variant zijn verdeeld gebleken.

Over de eindheffingsvariant en de eerder door de G3 geopperde bezwaren dat er dan een groep Bbz-gerechtigden is die dan geen loonheffing meer kan verrekenen, blijkt het uitvoeringspanel verdeeld.
Dit verrekenen van loonheffing kan gezien worden als een onbedoeld effect dat losstaat van het fenomeen papieren inkomen. Bijstandsverlening heeft tot doel een vangnet te bieden tot het netto bijstandsniveau. Er zijn gemeenten die de verrekening van loonheffing als extra steun in de rug van Bbz-gerechtigden zien. Daarentegen zijn er ook gemeenten die eindheffing een prima oplossing vinden, juist omdat voorkomen wordt dat de teruggave van verrekende loonheffing ertoe leidt dat de inkomensondersteuning boven bijstandsniveau uitkomt.

Gemeenten en belastingdienst geven vrijwel unaniem aan dat de eerste toerekeningsvariant uitvoeringstechnisch voor veel complicaties zal zorgen. Deze complicaties zien met name op een veelheid aan correctieberichten, over meerdere jaren.
Correctieberichten over oudere jaren zijn volgens gemeenten bezwaarlijk. Zij geven aan dat loonadministraties zo snel mogelijk na afloop van een

---

[6] Het gemeente- of uitvoeringspanel is een gremium dat zich buigt over voorgenomen wetsvoorstellen en (beleids)problemen en een oordeel geeft over administratieve en/of technische aspecten, praktische uitvoerbaarheid, overdraagbaarheid, handhaafbaarheid, automatiseringsaspecten en invoeringstijd. In het gemeentepanel zitten vertegenwoordigers van de VNG, Divosa, SZW, de Svb en diverse gemeenten.

kalenderjaar gesloten moeten worden. Afhankelijk van het moment van omzetting leiden deze correctieberichten tot een inbreuk op het geautomatiseerde aangifte- en toeslagenproces, herzieningen, uitworp en risico's op fouten nemen toe. Voor de bbz-gerechtigde zelf betekent het dat hij een lange periode in onzekerheid verkeert over zijn financiële situatie. Daarbij komt dat een fictieve verlegging van het genietingsmoment een inbreuk vormt op het kasstelsel en als zodanig beleidsmatig ongewenst is.

De tweede toerekeningsvariant wordt door diverse gemeenten als onwerkbaar betiteld. De oplossing leidt tot extra werk in de uitvoering vanwege beoordelingen in het jaar dat de leenbijstand is verstrekt en na het boekjaar. Ook zou de variant slechts geschikt zijn voor een marginaal deel van de toch al kleine groep die last heeft van het papieren inkomen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat niet een door alle partijen preferente oplossing gevonden kan worden. Alle oplossingen hebben (meer of minder) nadelige effecten, in de uitvoering (zowel bij overheid, gemeenten als voor bijstandsgerechtigden) en/of vanuit wetgevingsperspectief (precedentwerking, toename complexiteit).

Individuele gemeenten hebben tot op heden hun eigen maatwerkoplossingen voor deze problematiek gevonden. Een optie zou ook kunnen zijn om het zo te laten zoals het nu is, de gemeenten zelf vrijheid en de ruimte te geven voor maatwerk binnen de bestaande kaders en geen generieke oplossing voor het probleem voor te schrijven.

Alles afwegende hebben wij gekozen voor de eindheffingsvariant. Deze variant biedt een structurele oplossing voor het papieren inkomen. De voorkeur van de overige toeslagendepartementen gaat ook uit naar deze oplossing, gemeenten blijven verdeeld. De meerkosten voor de toeslagen als gevolg van de eindheffing worden gedekt door de desbetreffende toeslagdepartementen.

Uiteraard vraagt dit verdere uitwerking in wetgeving en uitvoering.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes